

Afrikapolitik

Siegmar Schmidt

Der zweite China-Afrika-Gipfel im Juli 2012 in Addis Abeba war ein Medienereignis ersten Ranges: Vor nahezu allen afrikanischen Staats- und Regierungschefs verkündete der chinesische Präsident Hu Jintao öffentlichkeitswirksam im von China weitgehend finanzierten Hauptquartier der Afrikanischen Union (AU), China werde zusätzliche Kredite in einer Höhe von 20 Mrd. US-Dollar für Infrastrukturprojekte und Investitionen in die Landwirtschaft zur Verfügung stellen. Weiterhin kündigte er an, dass China Ausbildungsprogramme für 30.000 Afrikaner und 18.000 Stipendien für Afrikaner anbieten werde.¹ Diese Ankündigungen wurden von den afrikanischen Staats- und Regierungschefs positiv aufgenommen, auch wenn von afrikanischer Seite durchaus Kritik am chinesischen Engagement, besonders an der Praxis, chinesische Arbeitskräfte einzusetzen, geübt wird. Im Gegensatz zu diesem Großereignis der chinesisch-afrikanischen Beziehungen war die EU-Afrikapolitik durch unspektakuläre Routine und Stagnation gekennzeichnet. Die beim 3. EU-Afrika-Gipfel im November 2010 in Tripolis bekräftigte Kooperation im Rahmen des 2. Aktionsplanes der EU-Afrika-Strategie (Joint Africa-Europe Partnership, JAES) erhielt keine neuen Impulse. Das anhaltend starke Engagement Chinas in Afrika ist für die EU eine Konkurrenz, da es für die afrikanischen Staaten so eine Alternative zur EU oder beispielsweise den USA als Kooperationspartner gibt. Die diplomatische, politische und mediale Aufmerksamkeit der EU konzentrierte sich vor allem auf Nordafrika, insbesondere auf Ägypten und Libyen. Noch nicht absehbar sind die längerfristigen Auswirkungen von Gaddafis Sturz auf die AU, den strategischen Partner der EU auf dem afrikanischen Kontinent. Bedingt durch die krisenhaften Entwicklungen besonders in der Sahel-Zone verschiebt sich der Fokus der EU-Politik zurzeit in Richtung auf den Sicherheitsbereich. Die zunehmende Instabilität in der Sahel-Zone und die fragile Situation in Nordafrika können durch Terrorismus und mögliche Massenmigration die Sicherheit der EU betreffen.

Stagnation bei der Umsetzung der EU-Afrika-Strategie

Grundlagen der Beziehungen zwischen der EU und den Staaten Afrikas bilden zum einen das Abkommen von Cotonou – vornehmlich im Bereich der Entwicklungspolitik² –, zum anderen die im November auf dem 3. Gipfeltreffen zwischen AU und EU vereinbarte gemeinsame EU-Afrika-Strategie mit einem dazugehörigen Aktionsplan für die Jahre 2011 bis 2013. Auch im zweiten Jahr des Aktionsplans bleibt die Bilanz enttäuschend.³ In den meisten der acht Partnerschaften im Rahmen dieses Aktionsplanes ereignete sich wenig bzw. fanden lediglich Routinetreffen statt. Beispielsweise trafen im Rahmen des achten Programms des Aktionsplanes (Bereich Science, Information Society and Space) auf dem 3. Expertentreffen in Brüssel im Mai 2012 Delegationen aus lediglich acht EU-Mitgliedsstaaten, Vertreter einiger Generaldirektionen der EU Kommission und des immer stärker

1 Vgl. New York Times, 19.7.2012.

2 Das Cotonou-Abkommen umfasst nicht die vier nordafrikanischen Staaten, für die eigene Programme gelten.

3 Vgl. hier den Beitrag im letzten Jahrbuch.

sichtbaren Auswärtigen Diensts der EU zusammen. Die Teilnahme auf Seiten der EU demonstriert geringes Interesse, wohingegen auf afrikanischer Seite deutlich mehr Interesse besteht. Auf Expertenebene ist der gegenseitige Austausch allerdings in einigen Programmen durchaus intensiv. Die Kooperationen im Rahmen der acht Partnerschaften litten auch unter den instabilen Entwicklungen in Nordafrika und den internen Auseinandersetzungen um die Besetzung wichtiger Ämter innerhalb der AU. In einer von heftigen Kontroversen begleiteten Kampfabstimmung setzte sich Nkosazana Dlamini-Zuma gegen Amtsinhaber Jean Ping aus Gabun mit drei Wahlgängen durch. Von Dlamini-Zuma, der ehemaligen Außenministerin Südafrikas, wird seitens der EU erwartet, dass sie mit dem diplomatischen Gewicht Südafrikas im Rücken frischen Wind in die AU bringt und die Beziehungen zwischen AU und EU revitalisiert.

Die EU-Kommission, die mit der Entwicklung der gemeinsamen Strategie unzufrieden ist, beabsichtigt, bis zu einer Milliarde Euro für die Fortentwicklung der Strategie zur Verfügung zu stellen.⁴ Im Unterschied zur stagnierenden AU-EU-Kooperation entwickeln sich die Beziehungen zwischen der EU und Südafrika konstruktiv. Die auf einem Freihandelsabkommen basierenden Handelsbeziehungen intensivierten sich, und das Land erhält jährlich EU-Mittel in einer Höhe von 140 Millionen Euro, was den weltweit höchsten Betrag bei EU-Kooperationsbeziehungen darstellt. Die politischen Beziehungen sind hingegen aufgrund der Haltung Südafrikas zu Simbabwe schwieriger. Auf dem für September 2012 geplanten Gipfeltreffen wird die EU ausloten, inwieweit die Politik gegenüber den aktuellen Krisenherden in Afrika zwischen EU und mit Südafrika koordinierbar ist.

Die EU-Politik und die Krisenherde Mali und Südsudan

Der Südsudan wurde als 54. Staat Afrikas im Juli 2011 international anerkannt. Bisher ist es der Regierung nicht gelungen, Stabilität zu erreichen. Nach wie vor verfügt sie nicht über das Gewaltmonopol. Gewaltsame Zusammenstöße mit Truppen des Sudan, zahlreichen bewaffneten Gruppen auf ethnischer Basis, mit einer äußerst brutalen Guerilla aus Uganda (Lord Resistance Army) und Banditenunwesen (Viehdiebstahl) bereiten massive Sicherheitsprobleme. Ein permanenter Streitpunkt mit dem Sudan, von dem der Südsudan sich nach jahrzehntelangem Bürgerkrieg abgespalten hatte, ist die Ölförderung. Nach wie vor bestehen gravierende Infrastrukturprobleme im Gesundheitswesen und beim Straßennetz. Hinzu kommen Effizienzdefizite einer aufgeblähten Verwaltung. Die mit dem Ölreichtum des Landes verbundenen Hoffnungen haben sich bislang nicht erfüllt. Die EU reagierte verhalten und ohne weiteres Engagement für eine Konfliktlösung. Sie zeigte sich lediglich über die Konflikte besorgt und beließ es dann bei Appellen an die Regierungen des Südsudans und des Sudans, die Konflikte zu des eskalieren und eine friedliche Lösung am Verhandlungstisch zu finden. Dabei unterstützte sie die diplomatischen Bemühungen der AU. Weit aus substantieller waren die Anstrengungen in der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Südsudan, die seit 2005 immerhin 650 Millionen Euro umfasste. Geplant ist eine kleinere GSVP-Mission zum Aufbau einer Flugsicherung auf dem Hauptstadtdflughafen in Juba.

Der westafrikanische Flächenstaat Mali war seit einer nahezu friedlichen Transition über fast 20 Jahre trotz extremer Armut eine relativ gut funktionierende Demokratie gewesen. Dies änderte sich, als das Militär im März 2012 Präsident Touré gewaltsam aus

4 So berichtet das European Centre for Development Policy Management (ecdpm) in Maastricht, <http://www.ecdpm-talkingpoints.org/could-dlamini-zuma%E2%80%99s-election-revive-eu-africa-relations/>.

dem Amt dängte. Touré, so erklärten die Putschisten, sei nicht entschieden genug gegen die Tuareg-Revolute und islamistische Gruppen im Norden des Landes vorgegangen. Die mali-sche Armee sei vernachlässigt worden und daher nicht in der Lage gewesen, diese Gruppen zu stoppen. In der Tat hatte der Staat zunehmend die Kontrolle über weite Gebiete des Landes verloren und zudem zog sich die Armee aus dem Norden zurück. Die Tuareg erklärten im April 2012 die Unabhängigkeit eines eigenen Staates mit dem Namen Azawad. Verbündet mit den Tuareg-Rebellen (Mouvement national de libération de L'Azawad, MNLA) sind radikale islamistische Kräfte, die Al-Kaida nahestehen sollen. In den von Rebellen eroberten Gebieten kommt es zu Menschenrechtsverletzungen, insbesondere gegenüber Frauen, und Bauwerke, die zum Weltkulturerbe zählen, sind zerstört worden. Bereits im März setzte die EU aus Protest gegen den Militärputsch ihre Entwicklungszusammenarbeit aus. Für den Zeitraum 2008 bis 2013 waren über 500 Millionen Euro vorgesehen. Auf einer Ministerratstagung im April 2012⁵ legte die EU einige Eckpunkte ihrer Mali-Politik fest: Die EU verurteilte den Militärputsch erneut, erklärte ihre Unterstützung für die Interimsregierung unter Präsident Traoré und unterstützte die Bemühungen der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS), den Konflikt beizulegen und die verfassungsmäßige Ordnung wiederherzustellen. In der Mali-Krise zeigt sich eine enge Abstimmung zwischen EU und AU. Auf einem Treffen des Political and Security Committee der EU (EUPSC) und des Peace and Security Council of the African Union (AU-PSC) vom Mai 2012 herrschte weitestgehende Übereinstimmung zu Mali.⁶ Die Unabhängigkeitserklärung des Nordens wurde sowohl von der EU als auch der AU unmissverständlich zurückgewiesen. Im Juli 2012, unter dem Eindruck der Machtübernahme im Norden durch die Rebellen, erklärte die EU, eine mögliche Friedensmission der ECOWAS zu unterstützen. Unklar ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt, ob eine ECOWAS-Mission zustande kommt und welchen Beitrag die EU leisten kann und insbesondere, ob sich die EU an militärischen Aktionen direkt beteiligen wird oder sich auf humanitäre und logistische Unterstützung beschränkt.

Die EU finanziert seit 2004 im Rahmen der African Peace Facility (APF) die Friedensmissionen und das Konfliktmanagement der Afrikanischen Union. Im Rahmen des laufenden 10. EU-Entwicklungsfonds stellte die EU bislang 300 Millionen zur Verfügung. Die Kommission kündigte im Juli 2012 an, zusätzliche 40 Millionen Euro bereitzustellen.

Der Sahel-Plan der EU

Der Hintergrund für eine eigene regionale Strategie für den Sahel-Gürtel⁷ ist das Sicherheitsvakuum nach dem Fall der Diktaturen in Nordafrika. Die Grenzen werden kaum kontrolliert, bewaffnete Gruppen nehmen zu, und Waffen sind leichter zugänglich, nicht zuletzt weil Waffenarsenale in Libyen und Tunesien geplündert wurden. Die stärker gewordenen terroristischen und kriminellen Gruppen in Nordafrika und im Sahel-Gürtel werden von einigen Autoren⁸ als größtes Problem der nordafrikanischen Länder bezeich-

5 Council of the European Union, Foreign Affairs, Press Release 3159th Council meeting, Luxembourg 23.4.2012.

6 5th Joint Consultative Meeting between the EU PSC and the AU PSC, Brüssel, 29.5.2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/130519.pdf.

7 Zum Sahel zählen die folgenden Staaten bzw. Teile von ihnen: Senegal, Mauretanien, Mali, Burkina Faso, Niger, Tschad, Sudan, Äthiopien, Eritrea.

8 Vgl. Mattes, Hanspeter: Domestic Security in the Maghreb: Deficits and Counter-Measures, Giga-Institut Hamburg. Working Paper No. 186 January 2012, http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp186_mattes.pdf.

net. Ein Beispiel dafür ist die dramatische Situation in Mali. Die EU reagierte auf die instabile Lage und verabschiedete im März 2012 die Sahel-Strategie. Das neunseitige Dokument⁹ stellt einen Zusammenhang zwischen Entwicklung und Sicherheit her, indem es die massiven Entwicklungsprobleme – die meisten Staaten gehören zu den ärmsten der Welt – für die Verbreitung des Terrorismus verantwortlich macht. Die EU benennt ein weites Spektrum von Aktivitäten und Aktionsfeldern, das von Korruptionsbekämpfung über Verbesserungen der Regierungsführung bis zur Förderung der Zusammenarbeit der Staaten im Kampf gegen Terrorismus reicht. Geplant ist, die Unterstützung für die drei Sahel-Länder Mali, Mauretanien und Niger um 150 Millionen Euro aufzustocken, während für die nordafrikanischen Länder noch keine konkreten Zahlen feststehen. Die aktuellen Entwicklungen in Mali bestätigen einerseits die Notwendigkeit einer stärkeren Aufmerksamkeit der EU für die Sahel-Staaten, doch ist andererseits fraglich, ob die vor allem entwicklungspolitisch ausgerichteten Instrumente und die vergleichsweise geringen Mittel angemessen sind.

Die geplante Neuausrichtung der EU-Demokratieförderung

Abzuwarten bleiben die Folgen der gegenwärtigen Diskussion über die Neuausrichtung der EU-Politik zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie für die europäisch-afrikanischen Beziehungen. Hintergrund für die intensive Diskussion einer neuen „Agenda for Action“ ist der Vorwurf an die EU, dass die Politik gegenüber den nordafrikanischen Staaten eher auf Bewahrung der Stabilität als auf Verwirklichung von Menschenrechten und Demokratie gezielt habe, auch wenn dies so nicht beabsichtigt gewesen sei. In einem aktuellen Papier einer Arbeitsgruppe des Rates (Council Working Group on Human Rights, COHOM) wird gefordert, den Stellenwert der Demokratieförderung generell zu erhöhen und die bisherige Politik, die auch intern sehr selbstkritisch beurteilt wird, effizienter zu gestalten.¹⁰ Geplant sind neue Leitungsstrukturen und bis zu 150 länder-spezifische Demokratie-Förderprogramme, die den bisher praktizierten „one size fits all“-Ansatz ersetzen sollen. Inhaltlich sollen zunächst konkrete Schwerpunkte in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit sowie Rechte von Frauen und Kindern gesetzt werden. Die Mittel für das bislang wichtigste Förderinstrument, das „European Instrument for Democracy and Human Rights“ (EIDHR), sollen nach dem Vorschlag der Kommission für die mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2014-2020 von derzeit 1,1 Mrd. Euro auf 1,4 Mrd. Euro erhöht werden. Werden die weitgehenden Vorstellungen der EU-Kommission und des Rates implementiert, so könnten Konflikte über Demokratie und Menschenrechte zwischen zahlreichen afrikanischen Staaten und der EU über Demokratie und Menschenrechte zunehmen.

Weiterführende Literatur

Schmidt, Siegmund: Soft power or Neo-colonialist Power? African Perceptions of the EU, in: Review of European Studies. Special Issue: The European Union and the World, Special Issue, Vol. 4, No. 3, July 2012, S. 100-110.

Nebe, Johannes Michael (Hrsg.): Herausforderung Afrika. Gesellschaft und Raum im Wandel, Baden-Baden 2011.

9 http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf.

10 Council of the European Union: Joint Communication to the European Parliament and the Council – Human rights and democracy at the heart of EU external action – towards a more effective approach, COM (2011) 886 final, Brussels, 20. December 2011.